

## SALA 3a.

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS MORALES HERRERA.-

Demanda interpuesta por el Lcdo. José Antonio Molino, en su propio nombre, para que se declare la ilegalidad de la Resolución No. 96 de 6 de septiembre de 1957, dictada por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

--Habiendo sido eliminado por la Constitución Nacional el cargo de Fiscal de lo Contencioso Administrativo que el recurrente desempeñaba, las controversias que pudieran surgir como consecuencia de ese acto está fuera de la esfera contencioso administrativo, que es estrictamente de la legalidad. Las cuestiones que se rozan con la Constitución Nacional tienen un campo de acción claramente determinado en nuestra legislación, ajeno al que ha sido tomado por el recurrente y en el cual la Sala no puede penetrar, por razones obvias.

--Art. 19, de la Ley 33 de 1946. Artículo 173 inciso 3o. de la Constitución. Arts. 36 bis., 38, 315 y 319 de la Ley 61 de 1946. Acto Legislativo No. 2 de 1956.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Panamá, seis de junio de mil novecientos sesenta y uno.

## VISTOS:

El Licenciado José Antonio Molino, en su propio nombre, ha propuesto recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción para que la Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante la tramitación legal correspondiente, haga las siguientes declaraciones: 1o. Que la Resolución No. 96 de 6 de septiembre de este año, dictada por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, "viola el derecho del recurrente" al sueldo y a la retribución por gastos de representación durante los dos años que faltaban a su período, cuando se efectuó la separación del cargo de Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el cual fue legalmente nombrado por un período de seis años; y 2o. Que en consecuencia es ilegal dicha Resolución que se anula, y que en su lugar se restablezca su derecho y se le reconozca y paguen los sueldos y gastos de representación que como compensación le corresponden por el lapso que le falta para integrar el período por el cual fue legalmente nombrado, o sea del 1o. de noviembre de 1956 al 31 de octubre de 1958; veinticuatro meses a razón de ochocientos balboas (B. 800.00) cada mes; la cantidad de diecinueve mil doscientos balboas (B. 19.200.00)

Como disposiciones violadas se mencionan el artículo 49 de la Ley 33 de 1946; inciso 3o. del artículo 173 de la

Constitución Nacional; inciso 2o. del artículo 36 bis, y los artículos 38, 315 y 319 de la Ley 61 de 1946".

El Ministro de Gobierno y Justicia explicó la conducta de la Administración. Del informe se reproducen los siguientes conceptos:

"El Licenciado Molino dice ahora que tiene derecho adquirido sobre la suma de B. 19,200.00, en concepto de compensación, por habersele privado del goce de los sueldos y gastos de representación como Fiscal del Contencioso Administrativo hasta noviembre de 1958, y que esos derechos adquiridos le deben ser reconocidos porque de igual manera se les reconoció a los ex-magistrados del extinguido Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a quienes se les compensó nombrándoles Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

"En mi concepto no hubo ningún reconocimiento de derechos adquiridos a los Magistrados del extinguido Tribunal. Si estos pasaron a ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, ello se debió a que así lo dispuso expresamente el Acto Legislativo No. 2 de 1956, que no dispuso lo mismo con relación al Fiscal de dicho Tribunal.

"En materia constitucional no cabe llegar por analogía a la conclusión a que ha llegado el Licenciado Molino, porque ese acto legislativo forma parte de la Constitución misma y como tal representa la voluntad de la Nación expresada por el Organó correspondiente del poder público que priva sobre cualquier ley o acto anterior a su vigencia.

"Siendo este así me parece improcedente el recurso de plena jurisdicción contra el acto legislativo No. 2 o sus efectos para el futuro, a partir de su vigencia". Al evacuar el traslado, el Procurador Auxiliar se opone a que se hagan las declaraciones pedidas. Dice en su Vista: "Si el acto en virtud del cual quedó separado el Lic. José Antonio Molino del cargo de Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo hubiera tenido como origen un mandato legal o reglamentario, razón habría tenido para reclamar su situación jurídica en este caso, pero como no fué así, sino que por medio de la reforma fundamental constituida en el Acto Legislativo No. 2 tantas veces citado, no sólo fue su primer cargo de Fiscal sino también el mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual quedó convertido en una de las Salas que constituyen actualmente la Corte Suprema de Justicia, es claro que no se ha violado ningún derecho, ni particular ni patrimonial del estado".

.....

"En mi carácter de defensor de los intereses de la Nación pido que se declare improcedente la demanda referida por dos causas primordiales; a) Que al demandante no asiste ninguna razón jurídica para demandar compensación por el supuesto acto violatorio que asevera se ejecutó en su contra, y,

b) Porque esta demanda o reclamo no encuadra dentro del recurso de ilegalidad, puesto que el acto o actos ejecutados en relación con el extinguido Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el cual estaba comprendido el Fiscal como parte integrante de su personal, obedecían fundamental y directamente a mandato de la Carta Magna, Ley Suprema del Estado".

Tramitado el recurso, debe resolverse y, para ello se adelantan las siguientes consideraciones:

La Resolución del Organó Ejecutivo que se acusa de ilegal, es del siguiente tenor:

"REPUBLICA DE PANAMA.- ORGANó EJECUTIVO NACIONAL.  
MINISTERIO DE GOBIERNO Y JUSTICIA.- RESOLUCION No. 96.  
Panamá, 6 de septiembre de 1957.

"El Lic. JOSE ANTONIO MOLINO, portador de la Cédula de identidad personal No. 47-17077, ha pedido por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, que se le pague del Tesoro Nacional una asignación completa, a que cree tener derecho, en concepto de sueldos y gastos de representación, como Fiscal del extinguido Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por el lapso que le falta para completar el período de su nombramiento, o sea desde el 10. de noviembre de 1956 hasta el 31 de octubre de 1958 inclusive (veinticuatro meses a razón de ochocientos balboas mensuales). El total de la asignación reclamada asciende a la suma de diez y nueve mil doscientos balboas (B. 19,200.00). Para resolver se considera: ---a) El Lic. José A. Molino fue nombrado Fiscal de lo Contencioso Administrativo por el término de seis años, conforme a la Ley 33 de 1946, por medio del Decreto No. 15 de 7 de octubre de 1952, que fue aprobado por la Resolución No. 9, de 20 del mismo mes y año, dictada por la Honorable Asamblea Nacional. El sueldo mensual y los gastos de representación eran de ochocientos balboas (B. 800.00). b) El Lic. José A. Molino sirvió ese puesto desde el 10. de noviembre de 1952 hasta el 31 de octubre de 1956. No continuó en ejercicio de ese cargo desde el 10. de noviembre de 1956, porque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue extinguido a partir de esa fecha y los Magistrados que lo integraban pasaron a ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por disposición expresa del Acto Legislativo No. 2 de 1956, reformatorio de la Constitución de la República.---c) El artículo 19 del Acto Legislativo No. 2, derogó el Título XIV de la Constitución sobre la jurisdicción contenciosa administrativa, en la cual participaba la Fiscalía del extinguido Tribunal.---d) El artículo 15 del mismo Acto reformó el artículo 177 de la Constitución, de manera que "el Ministerio Público sería ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador Auxiliar, los Fiscales y Personeros, y por los demás funcionarios que designa la Ley".---e) Conforme a la atribución segunda expresada en el artículo 14 de dicho Acto Legislativo, es función de la Corte Suprema de Justicia "el

ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa, sobre los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expida, en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas, autónomas o semi-autónomas". A tal fin, "la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador Auxiliar, podrán anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal".--En resumen: Si por disposición del Acto Legislativo No. 2, vigente fue derogado, desde el 10. de noviembre de 1956, el Título XIV de la Constitución, sobre la jurisdicción contencioso administrativa; si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue suprimido desde el 10. de noviembre de 1956, y sus Magistrados pasaron a ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mandato expreso del mismo Acto Legislativo; si ninguna disposición de este Acto, ni de Ley posterior, dice, ni se puede deducir de sus disposiciones que el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo debía continuar en ejercicio de sus funciones ante la Corte; si las atribuciones que tenía el Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo las tienen ahora el Procurador General de la Nación y el Procurador Auxiliar, que son los únicos que pueden actuar como agentes del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia; parece clara la conclusión a que llegó la Asamblea Nacional, y también el Órgano Ejecutivo y la Contraloría General de la República, de que no debía incluirse en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la actual vigencia partidas destinadas al pago del sueldo y los gastos de representación del Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por haberse extinguido dicho Tribunal y dicha Fiscalía. No tiene base legal firme ni es aceptable en estricta lógica la tesis del Lic. Molino, en el sentido de que él ha continuado ejerciendo el cargo de Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo después del 10. de noviembre de 1956 y tiene derecho a ejercerlo hasta el 31 de octubre de 1958. Esa tesis es contraria a lo dispuesto por el Acto Legislativo No. 2 de 1956, que no puede considerarse violatorio de disposiciones legales anteriores que le sean contrarias. Son tales disposiciones contrarias a dicho Acto las que perdieron su vigencia al entrar en vigor, porque así lo dispone expresamente el artículo 257 de la Constitución de la República. Por otra parte, es evidente que en un plano de realidad no se puede concebir la existencia de un cargo público de Fiscal sin atribuciones legales y sin Tribunal donde ejercer sus funciones. No existe el derecho adquirido, que se dice ha sido violado por el Acto Legislativo No. 2, y por tanto --EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.---en uso de sus facultades legales, RESUELVE:---Negar la petición del Lic. José Antonio Molino, tendiente a que se le pague del Tesoro



Nacional la suma de diez y nueve mil doscientos balboas (B. 19,200.00) a que cree tener derecho en concepto de sueldos y sobre-sueldos, como Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, desde el 10. de Noviembre de 1956 hasta el 31 de octubre de 1958".

El reclamo que el recurrente Molino hizo al Organó Ejecutivo y que dió lugar a la Resolución acusada, según se desprende de la demanda, tenía como base fundamental el hecho de haberse suprimido el cargo de Fiscal de lo Contencioso Administrativo que él ejercía a partir del 10. de noviembre de 1956, sin que hubiera vencido el período de seis años para que fué nombrado, período que debía fenecer el 31 de octubre de 1958. Resulta imperativo establecer la naturaleza del acto que dispuso la eliminación del cargo de Fiscal de lo Contencioso que el Lic. Molino ejercía, para determinar si el Organó del Estado que lo dictó tenía capacidad jurídica suficiente para ello o sí, por el contrario, ese acto, por prevenir de autoridad carente de esa potestad, adolece del vicio de nulidad.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo fue establecido por la Constitución de 1946, con jurisdicción en toda la República y con funciones independientes de los órganos ejecutivo y judicial. En su artículo 257 ordena que ese Tribunal se compondrá de tres Magistrados nombrados uno cada dos años, por un período de seis; que el nombramiento será hecho por el Ejecutivo con la aprobación de la Asamblea Nacional y que cada Magistrado tendrá su suplente nombrado para el mismo período. En el Capítulo XIV de esa Constitución, donde están comprendidas esas normas y se regula la jurisdicción contencioso administrativa, no se crea el cargo de Fiscal correspondiente al Tribunal.

Las leyes reglamentarias de los principios constitucionales que se dejan expuestos, la No. 135 de 30 de abril de 1943 y la No. 33 de 11 de septiembre de 1946, reformatoria de aquélla, crean el cargo de Fiscal de lo Contencioso Administrativo y determinaron que ese funcionario sería nombrado por el Presidente de la República, con aprobación de la Asamblea Nacional, para un período de seis años.

La Asamblea Nacional en su ejercicio ordinario de 1954 aprobó un proyecto de Acto Legislativo reformativo de varias disposiciones de la Constitución que el Organó Ejecutivo transmitió a esa Corporación en las primeras sesiones ordinarias de 1956, que siguieron a la elección de Diputados. Ese Acto Legislativo fue aprobado también por la Asamblea de 1956 y lleva el número 2. Con ese procedimiento seguido en la consideración y aprobación del Acto Legislativo No. 2 de 24 de octubre de 1956, se cumplieron los requisitos que para reformar nuestra Carta Fundamental exige el artículo 253 de la misma.

Ese acto Legislativo en sus artículo 14, 17 y 19 dispone:

Artículo 14:

El Artículo 167 quedará así:

Artículo 167.- Junto con sus demás atribuciones constitucionales y legales, la Corte Suprema tendrá las siguientes:

"1o. ....

"2o. El ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativo sobre los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan, en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

"Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativo las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, domiciliada en el país, en todo caso en que un funcionario o autoridad pública incurriere en injuria contra derecho.

"No se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte y sus Salas.

"Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas y obligatorias y deben publicarse en la "Gaceta Oficial".

"Artículo 17.- La Corte Suprema de Justicia será ampliada conforme lo dispone este Acto Legislativo el día primero de noviembre de mil novecientos cincuenta y seis y asumirá las funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que quedará así extinguido y cuyos magistrados pasarán a serlo de la Corte, por el término de diez años el primero que sea nombrado bajo la vigencia de esta reforma y hasta el final de su período respectivo los otros dos. Los Magistrados de la Corte que estuvieren en ejercicio al entrar a regir esta reforma servirán sus cargos hasta cumplir el término que les correspondiere".

"Artículo 19.- Derógase el título XIX sobre jurisdicción contencioso administrativo".

En virtud de esas reformas constitucionales, el 1o. de noviembre de 1956 el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativo pasó a ser atribución privativa de la Sala

respectiva de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, con audiencia "del Procurador General de la Nación o el Procurador Auxiliar", quedando así eliminados, por mandato de la Carta Fundamental, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y las funciones del Fiscal que en él servía, como patrono de la administración y defensor del orden jurídico.

La resolución del Organó Ejecutivo acusada tiene como base esencial para negar al demandante lo que pide, la reforma constitucional de que se ha hecho mérito. Siendo ello así, y habiendo sido eliminado por la Constitución Nacional el cargo de Fiscal de lo Contencioso Administrativo que el recurrente desempeñaba, las controversias que pudieran surgir como consecuencia de ese acto, están fuera de la esfera contencioso administrativo que es estrictamente de la legalidad, las cuestiones que se rozan con la Constitución Nacional tienen un campo de acción claramente determinada en nuestra legislación, ajeno al que ha sido tomado por el recurrente y en el cual la Sala no puede penetrar por razones obvias.

Por las razones anteriores, la Corte Suprema, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA el recurso contencioso administrativo propuesto en su propio nombre por el Lic. José Antonio Molino para que se declare ilegal la Resolución No. 96 de 6 de septiembre de 1957 del Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda, que le niega el pago de la suma de B. 19,200.00 en concepto de sueldos y gastos de representación como Fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo desde el 10. de noviembre de 1956 hasta el 31 de octubre de 1958.

Cópiese y notifíquese.

(Fdos.) Luis Morales Herrera.- Germán López.- Ricardo A. Morales.- Carlos Guebara.- M. A. Díaz E.- Carlos V. Chang, Secretario.